



**Republica Moldova**

## **CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Перевод

### **ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

#### **ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ**

**некоторых положений ст. 27 ч. (5) Закона № 270 от 23 ноября 2018  
года о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере и п. 8  
Приложения № 6 к Постановлению Правительства № 1231 от 12  
декабря 2018 года о введении в действие положений Закона  
№270/2018 о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере  
(гарантии по заработной плате в случае приостановления трудовых  
отношений)**

*(обращение № 204g/2019г.)*

**КИШИНЭУ**

**10 марта 2020 года**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ  
ПОЛОЖЕНИЙ СТ. 27 Ч. (5) ЗАКОНА № 270 ОТ 23 НОЯБРЯ 2018 ГОДА И П. 8 ПРИЛОЖЕНИЯ № 6 К  
ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1231 ОТ 12 ДЕКАБРЯ 2018 ГОДА  
(ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА В СЛУЧАЕ ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ)

Именем Республики Молдова,  
Конституционный суд в составе:

Владимир ЦУРКАН, *председатель*,  
Эдуард АБАБЕЙ,  
Домника МАНОЛЕ,  
Николае РОШКА,  
Люба ШОВА,  
Сергей ЦУРКАН, *судьи*,  
при участии *помощника судьи*, Кристины Кихай,

принимая во внимание обращение,  
зарегистрированное 14 ноября 2019 года,  
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,  
учитывая акты и материалы дела,  
проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

## ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение об исключительном случае неконституционности положений «персонала, фактически работающего в бюджетной единице на дату вступления в силу настоящего закона. Соответствующие гарантии не применяются к лицам, с которыми на дату вступления в силу настоящего закона приостановлены индивидуальные трудовые договоры/ служебные отношения» ч. (5) ст. 27 Закона № 270 от 23 ноября 2018 года о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере, представленное по запросу адвоката Владимира Гросу, в рамках дела №3-3571/2019, рассматриваемого судом Кишинэу, сектор Рышкань.

2. Обращение об исключительном случае неконституционности было представлено в Конституционный суд судьей суда Кишинэу, сектор Рышкань, Григорием Казаку, в соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) и п. г) Конституции.

3. Определением Конституционного суда от 13 января 2020 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд затребовал мнения Парламента, Президента Республики Молдова, Правительства, Министерства здравоохранения, труда и социальной защиты, Народного

адвоката, Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства, Федерации профсоюзов работников государственных служб, Государственного университета Молдовы и Международного независимого университета Молдовы.

5. В открытом пленарном заседании Конституционного суда обращение поддержал автор, адвокат Владимир Гросу. Со стороны Парламента принял участие Раду Раду, главный консультант службы представительства в Конституционном суде и правоохранительных органах общего юридического управления Секретариата Парламента. От Правительства присутствовал Андрей Балан, начальник управления по юридическим вопросам и контролю законности Министерства финансов.

## ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

### А. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ОСНОВНОГО СПОРА

6. Ромина Купча 9 июля 2015 года была назначена на должность главного инспектора в управлении институциональной оценки в рамках общего управления по обеспечению неподкупности Национального антикоррупционного центра.

7. В связи с уходом в декретный отпуск трудовые отношения между Роминой Купча и Национальным антикоррупционным центром 12 февраля 2018 года были приостановлены. На тот момент Ромина Купча была в звании капитана, исполняла должность главного инспектора и получала заработную плату в размере 17500 леев.

8. С 1 декабря 2018 года вступил в силу Закон № 270 от 23 ноября 2018 года о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере, которым были введены новые правила по оплате труда бюджетных работников.

9. Ромина Купча вернулась на работу с декретного отпуска 4 марта 2019 года и Национальный антикоррупционный центр возобновил с ней трудовые отношения. На основании Закона № 270 от 23 ноября 2018 года о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере, ей была назначена заработная плата в размере 13600 леев, что на 3900 леев меньше, чем она получала до ухода в декретный отпуск. Ромине Купча 1 апреля 2019 года присвоили звание майора.

10. Ромина Купча 12 августа 2019 года подала в суд заявление против Национального антикоррупционного центра с требованием обязать его отменить индивидуальный административный акт № 1-3978 от 12 июля 2019 года, вынести новый приказ о перерасчете заработной платы с выплатой образовавшейся разницы в заработной плате.

11. В ходе судебного заседания от 24 октября 2019 года адвокат Владимир Гросу, защищающий интересы Ромины Купча, представил запрос об исключительном случае неконституционности положений

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ  
ПОЛОЖЕНИЙ СТ. 27 Ч. (5) ЗАКОНА № 270 ОТ 23 НОЯБРЯ 2018 ГОДА И П. 8 ПРИЛОЖЕНИЯ № 6 К  
ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1231 ОТ 12 ДЕКАБРЯ 2018 ГОДА  
(ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА В СЛУЧАЕ ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ)

«персонала, фактически работающего в бюджетной единице на дату вступления в силу настоящего закона. Соответствующие гарантии не применяются к лицам, с которыми на дату вступления в силу настоящего закона приостановлены индивидуальные трудовые договоры/ служебные отношения» ч. (5) ст. 27 Закона № 270 от 23 ноября 2018 года о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере.

12. Определением от 24 октября 2019 года суд Кишинэу, сектор Рышкань, удовлетворил запрос и направил обращение об исключительном случае неконституционности в Конституционный суд для разрешения.

## ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

### 13. Применимые положения Конституции:

#### Статья 16

##### Равенство

«(1) Уважение и защита личности составляют первостепенную обязанность государства.

(2) Все граждане Республики Молдова равны перед законом и властями независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения».

#### Статья 23

##### Право каждого человека на знание своих прав и обязанностей

«[...]»

(2) Государство обеспечивает право каждого человека на знание своих прав и обязанностей. С этой целью государство публикует все законы и другие нормативные акты и обеспечивает их доступность».

#### Статья 43

##### Право на труд и защиту труда

«(1) Каждый человек имеет право на труд, свободный выбор работы, справедливые и удовлетворительные условия труда, а также право на защиту от безработицы.

[...]».

### 14. Применимые положения Закона № 270 от 23 ноября 2018 года о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере:

#### Статья 27

##### Обеспечение сохранения заработной платы персоналу бюджетных единиц

«(1) В случае, когда для отдельных работников из персонала бюджетных единиц месячная заработная плата, рассчитанная начиная с 1 декабря 2018 года для должности с нормальной продолжительностью рабочего времени, меньше

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ  
ПОЛОЖЕНИЙ СТ. 27 Ч. (5) ЗАКОНА № 270 ОТ 23 НОЯБРЯ 2018 ГОДА И П. 8 ПРИЛОЖЕНИЯ № 6 К  
ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1231 ОТ 12 ДЕКАБРЯ 2018 ГОДА  
(ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА В СЛУЧАЕ ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ)

среднемесячной заработной платы, рассчитанной до вступления в силу настоящего закона, им выплачивается разница в заработной плате.

(2) В случае, когда для отдельных работников из персонала бюджетных единиц вследствие применения настоящего закона месячная заработная плата, рассчитанная начиная с 1 декабря 2018 года для должности с нормальной продолжительностью рабочего времени, превышает среднемесячную заработную плату, рассчитанную до вступления в силу настоящего закона, и составляет менее 2000 леев, им выплачиваются компенсационные выплаты. Компенсационная выплата определяется разницей между суммой 2000 леев и месячной заработной платой, рассчитанной в соответствии с настоящим законом, и подлежит перерасчету пропорционально фактически отработанному времени.

(3) В случае, когда для отдельных работников из персонала юридических лиц, статус которых изменен Законом № 140/2018 о внесении изменений в некоторые законодательные акты, заработные платы, рассчитанные вследствие применения настоящего закона, ниже среднемесячных заработных плат, рассчитанных до изменения статуса, им гарантируется выплата разницы в заработной плате.

(4) Порядок расчета среднемесячной заработной платы, учитываемой для установления разницы в заработной плате и компенсационных выплат в соответствии с настоящей статьей, устанавливается Правительством.

(5) Гарантии, предусмотренные частями (1)–(3), применяются к периоду деятельности в соответствующей бюджетной единице в той же или более высокой должности **персонала, фактически работающего в бюджетной единице на дату вступления в силу настоящего закона. Гарантии, предусмотренные частями (1) и (3), не применяются к лицам, с которыми на дату вступления в силу настоящего закона приостановлены индивидуальные трудовые договоры/ служебные отношения.**

(6) Положения настоящей статьи не применяются к государственным служащим, в том числе с особым статусом, работающим в органах, ответственных за администрирование налоговых и таможенных доходов».

15. Применимые предписания Приложения № 6 к Постановлению Правительства № 1231 от 12 декабря 2018 года о введении в действие положений Закона № 270/2018 о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере:

Пункт 8

«Разница в заработной плате и компенсационная выплата выплачиваются за период деятельности в составе соответствующей бюджетной единицы на той же должности или на более высокой должности для **персонала, фактически работающего в бюджетной единице на дату вступления в силу Закона № 270/2018 о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере.**

**Соответствующие гарантии не распространяются на лиц, с которыми на дату введения в действие Закона № 270/2018 о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере приостановлены индивидуальные трудовые договоры/ служебные отношения».**

16. Применимые положения Трудового кодекса:

Статья 75

Общие положения

«(1) Действие индивидуального трудового договора может быть приостановлено по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, по соглашению сторон или по инициативе одной из сторон.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ  
ПОЛОЖЕНИЙ СТ. 27 Ч. (5) ЗАКОНА № 270 ОТ 23 НОЯБРЯ 2018 ГОДА И П. 8 ПРИЛОЖЕНИЯ № 6 К  
ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1231 ОТ 12 ДЕКАБРЯ 2018 ГОДА  
(ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА В СЛУЧАЕ ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ)

(2) Приостановление действия индивидуального трудового договора предполагает приостановление работы работником и выплаты ему вознаграждений (зарботной платы, надбавок, других выплат) работодателем.

(3) На весь период приостановления действия индивидуального трудового договора права и обязанности сторон, кроме указанных в части (2), продолжают действовать, если иное не предусмотрено действующими нормативными актами, коллективными соглашениями, коллективным и индивидуальным трудовыми договорами.

[...].».

17. Применимые положения Закона № 158 от 4 июля 2008 года о государственной должности и статусе государственного служащего:

Статья 51

Общие понятия

«(1) Приостановление служебных отношений предполагает прекращение на определенный период исполнения обязанностей государственным служащим и выплаты ему заработной платы органом публичной власти, в котором он осуществляет деятельность.

(2) Приостановление служебных отношений может произойти по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, по соглашению сторон или по инициативе одной из сторон.

[...].».

## ВОПРОСЫ ПРАВА

### ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

18. Определением от 13 января 2020 года Конституционный суд подтвердил соблюдение в рассматриваемом случае требований о приемлемости обращения об исключительном случае неконституционности, установленных в своей неизменной практике.

19. Конституционный суд отмечает, что предметом обращения являются положения «персонала, фактически работающего в бюджетной единице на дату вступления в силу настоящего закона. Соответствующие гарантии не применяются к лицам, с которыми на дату вступления в силу настоящего закона приостановлены индивидуальные трудовые договоры/ служебные отношения» ч. (5) ст.27 Закона № 270 от 23 ноября 2018 года. Конституционный контроль данного вида нормативных актов относится к компетенции *ratione materiae* Конституционного суда, в соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции.

20. Законом № 175 от 19 декабря 2019 года о внесении изменений в Закон о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере № 270/2018 [который вступил в силу с 1 января 2020 года] законодатель заменил синтагму «соответствующие гарантии» в ч. (5) ст. 27 на синтагму «гарантии, предусмотренные частями (1) и (3)». Поскольку это не

повлияло на сущность оспариваемых положений, Конституционный суд рассмотрит положения ст. 27 ч. (5) Закона № 270 от 23 ноября 2018 года с внесенными изменениями.

21. Конституционный суд отмечает, что обращение об исключительном случае неконституционности было представлено уполномоченным субъектом, по запросу адвоката Владимира Гросу, в рамках дела № 3-3571/2019, рассматриваемого судом Кишинэу, сектор Рышкань, в соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) и п. г) Конституции, в свете ее толкования Постановлением Конституционного суда № 2 от 9 февраля 2016 года.

22. Исключительный случай неконституционности был заявлен в рамках дела, предметом которого является заявление в суд об отмене индивидуального административного акта и вынесении приказа о перерасчете заработной платы. Таким образом, Конституционный суд допускает, что оспариваемые положения будут применены при разрешении дела судебной инстанцией.

23. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения ранее не составляли предмет конституционного контроля.

24. Признав обращение приемлемым, Конституционный суд сперва проверил, если ст. 1 ч. (3), ст. 16, ст. 23, ст. 43 и ст. 49 Конституции, на которые ссылается автор обращения, имеют отношение к делу.

25. Конституционный суд отмечает, что автор обращения не обосновал применимость ст. 1 ч. (3) Конституции в настоящем деле. Конституционный суд считает, что по своему содержанию оспариваемые положения не нарушают принципы существования правового государства, демократические и другие ценности, защищаемые данной нормой. Наряду с этим, Конституционный суд отмечает, что указанная статья не имеет самостоятельного значения. Ее действие проявляется во взаимосвязи с одним из основных прав Конституции (см. ПКС № 3 от 18 января 2019 года, § 18; ПКС № 19 от 24 сентября 2019 года, § 16; ОКС № 3 от 16 января 2020 года, § 22).

26. Конституционный суд пришел к выводу, что и ст. 49 Конституции, которая гарантирует защиту семьи и детей-сирот, не подлежит применению в этом случае, поскольку заявительнице был предоставлен отпуск по беременности и уходу за ребенком, она получила надлежащее пособие, расчет которого производился из заработной платы, полученной до ухода в декретный отпуск.

27. Конституционный суд вновь подчеркивает, что ст. 23 ч. (2) Конституции, на нарушение которой ссылается автор обращения, подразумевает принятие законодателем доступных и предсказуемых законов (см. ПКС № 12 от 14 мая 2018 г., § 38; ПКС № 22 от 1 октября 2018 г., § 32; ПКС № 24 от 17 октября 2019 г., § 110). Конституционный суд в своей практике отмечал, что проверка качества закона осуществляется во взаимосвязи с основным правом (см. ОКС № 38 от 8

июля 2016 г., § 35; ОКС № 44 от 22 мая 2017 г., § 18). Следовательно, статья 23 ч. (2) Конституции (которая определяет требования к качеству закона) не подлежит самостоятельному применению, а только в соотношении с одним из основных прав (ОКС № 6 от 23 января 2020 г., § 22).

28. В поддержку своего обращения автор ссылается на ст. 43 Конституции, которая гарантирует право на труд и защиту труда. Конституционный суд признает действие в этом случае данного конституционного права и отмечает, что право на труд и защиту труда имеет место быть во всех случаях, в которых идет речь о защите прав, связанных с оплатой труда (ПКС № 21 от 3 октября 2019 г.; § 25).

29. Относительно применимости ст. 16 Конституции, Конституционный суд напоминает, что равенство перед законом и властями означает отсутствие любой дискриминации, прямой или косвенной. Дискриминация имеет место тогда, когда к лицам, находящимся в аналогичных ситуациях, применяется различное отношение (прямая дискриминация) либо когда к лицам, находящимся в различных ситуациях, применяется одинаковое отношение (косвенная дискриминация), за исключением случаев, когда подобное отношение имеет объективное и обоснованное объяснение (см. ПКС № 29 от 22 ноября 2018 г., § 34; ПКС № 3 от 18 января 2019 г., § 19; ПКС № 12 от 3 февраля 2020 г., § 16).

30. Конституционный суд проанализировал обращение с точки зрения соблюдения требований ст. 16 Конституции, то есть не затрагивают ли различия в обращении осуществление права, гарантированного Конституцией. Конституционный суд отмечает, что автор обращения указывает на неравенство в оплате труда работников бюджетной сферы за одинаковую по объему и квалификации работу. Право на получение заработной платы входит в сферу действия права на труд и защиту труда, закрепленного в ст. 43 Конституции.

31. Конституционный суд отмечает, что, согласно положениям закона, если исчисленная в соответствии с Законом № 270 от 23 ноября 2018 года о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере заработная плата меньше среднемесячной заработной платы, выплачиваемой до вступления в силу данного закона (ст. 27 ч. (1)-(3) Закона), работодатель выплачивает работнику разницу в заработной плате. При этом закон предусматривает выплату разницы в заработной плате и компенсаций только для лиц, фактически работающих в бюджетных единицах на дату вступления в силу закона [1 декабря 2018 года], без применения этих положений к лицам, с которыми на тот момент были приостановлены трудовые отношения. Различный подход в этом вопросе к лицам, фактически работающим на соответствующих должностях, и лицам, у которых индивидуальные трудовые договоры или служебные отношения (далее – трудовые отношения) были



приостановлены, обязывает Конституционный суд к осуществлению контроля конституционности положений, предусматривающих различную оплату труда.

32. В публичном заседании Конституционного суда автор предложил дополнить предмет обращения пунктом 8 Приложения № 6 к Постановлению Правительства № 1231 от 12 декабря 2018 года о введении в действие положений Закона № 270/2018 о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере, который содержит аналогичные предписания.

33. Конституционный суд подчеркивает, что стороны судебного производства либо их представители могут дополнить предмет обращения об исключительном случае неконституционности только посредством судебных инстанций и только при условии соблюдения требований, установленных в ПКС № 2 от 9 февраля 2016 года [предмет обращения входит в категорию актов, указанных в ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции; исключительный случай неконституционности заявлен одной из сторон или ее представителем, либо заявлен судом по собственной инициативе; оспариваемые положения подлежат применению при разрешении дела судом; по предмету обращения не существует ранее принятого постановления Конституционного суда]. Поскольку запрос был представлен в ходе судебного заседания Конституционного суда от 10 марта 2020 года, а не в судебной инстанции, где рассматривается спор, Конституционный суд не расценивает его как запрос об исключительном случае неконституционности (см. ПКС № 24 от 17 октября 2019 г., § 92).

34. В осуществление своего суверенного права в области конституционного контроля и на основании ст. 6 ч. (3) Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд при контроле конституционности оспариваемого акта может принять решение и по другим нормативным актам, конституционность которых полностью или частично зависит от конституционности оспариваемого акта.

35. Проанализировав обращение, Конституционный суд установил, что содержание п. 8 Приложения № 6 к Постановлению Правительства № 1231 от 12 декабря 2018 года частично совпадает с содержанием ст. 27 ч. (5) Закона о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере. Предписания п. 8 были приняты во исполнение положений закона. Учитывая тот факт, что конституционность п. 8 Приложения № 6 к Постановлению Правительства № 1231 в полной мере зависит от конституционности положений ст. 27 ч. (5) Закона о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере, Конституционный суд выскажет свое мнение относительно обеих норм.

36. Таким образом, Конституционный суд рассмотрит конституционность оспариваемых положений [ст. 27 ч. (5) Закона о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере и п. 8 Приложения № 6

к Постановлению Правительства о введении в действие положений Закона № 270/2018 о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере] в свете ст. 16 и ст. 23 в сочетании со ст. 43 Конституции. Анализируя существо дела, Конституционный суд будет проверять, если соблюдены требования качества закона и являются ли оправданными различия в обращении в аспекте обеспечения права на труд.

## **В. СУЩЕСТВО ДЕЛА**

### **ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 16 И СТ.23 В СОЧЕТАНИИ СО СТ. 43 КОНСТИТУЦИИ**

#### **1. Аргументы автора обращения**

37. В обоснование обращения автор отмечает, что оспариваемые положения нарушают право на труд и на защиту труда работников, с которыми были приостановлены индивидуальные трудовые отношения, подвергая их дискриминации по сравнению с теми, которые продолжали работать на момент вступления в силу Закона № 270 от 23 ноября 2018 года. Эти положения создают различные условия оплаты труда для лиц, которые выполняют идентичные или сходные по сложности обязанности.

38. Автор обращения полагает, что различная оплата труда в связи с приостановлением индивидуального трудового договора и уходом в декретный отпуск является серьезной формой дискриминации родителей и детей по половому признаку и семейному положению.

39. По мнению автора обращения, оспариваемые положения противоречат ст. 16, ст. 23 и ст. 43 Конституции.

#### **2. Аргументы органов власти и других организаций**

40. В письменном мнении Президента Республики Молдова отмечается, что положения Закона № 270 от 23 ноября 2018 года устанавливают дифференцированное и преимущественное отношение к лицам, фактически работающим на момент вступления в силу закона, по сравнению с лицами, с которыми индивидуальные трудовые отношения были приостановлены, хотя они занимают одинаковую должность, обладают одинаковой квалификацией, одинаковым званием и стажем работы.

41. В поддержку мнения автора обращения, считающего, что нарушается ст. 16 Конституции, Президент Республики Молдова приводит практику Конституционного суда, в соответствии с которой различную оплату труда за исполнение идентичных или аналогичных по сложности обязанностей следует расценивать как дискриминацию. На

взгляд Президента Республики Молдова, оспариваемая норма противоречит ст. 1 ч. (3) и ст. 23 ч. (2) Конституции.

42. В письменном мнении Парламента отмечается, что ст. 27 Закона о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере предусматривает выплату разницы в заработной плате бюджетным работникам, чтобы сохранить на том же уровне их доходы, которые сократились в результате принятия данного закона. Также, Парламент отмечает, что меры, которые привели к сокращению заработной платы, были приняты в условиях политики по персоналу и социальным вопросам для приведения их в соответствие с бюджетными затратами, которые может позволить себе государство.

43. Более того, Парламент считает, что Конституционный суд может решить восстановления после 1 января 2020 года заработных плат в прежнем размере, которые выплачивались до принятия мер, направленных на их приведение в соответствие с уровнем бюджетных расходов. Тем не менее, определение порядка по восстановлению заработных плат в прежнем размере является прерогативой законодателя, который принимает это решение исходя из финансово-экономического положения государства. Однако ссылка на финансово-экономическое положение государства для ограничения права на заработную плату не является достаточным, если не выполнены требования, предусмотренные ст. 54 Конституции.

44. Парламент заключает, что для выявления возможных решений по совершенствованию законодательства в этой области является целесообразным осуществление со стороны органа конституционной юрисдикции конституционного контроля ст. 27 Закона о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере.

45. В представленном мнении Правительство отмечает, что выплата разницы в заработной плате является мерой, которая устанавливается государством по своему усмотрению. Поэтому решение выплачивать эту разницу только персоналу, фактически работающему на день вступления в силу Закона № 270 от 23 ноября 2018 года, нельзя расценивать как дискриминационную меру по отношению к лицам, с которыми были приостановлены индивидуальные трудовые договоры.

46. Правительство считает, что, если Конституционный суд признает неконституционными оспариваемые положения, это приведет к тому, что государство будет обязано выплачивать разницу в заработной плате и тем лицам, с которыми трудовые отношения были приостановлены из-за совершения противоправных действий. В этой связи, Правительство считает, что принцип равенства права на заработную плату не подлежит применению к лицам, в отношении которых данное право было приостановлено в связи с противоправными поступками.

47. Правительство считает, что оспариваемые положения призваны поддерживать квалификацию и профессионализм лиц, которые в период

реформирования системы оплаты труда продолжали работать и вносить свой вклад, обеспечивая непрерывную деятельность государственных органов.

48. В Конституционный суд поступило от Народного адвоката мнение *amicus curiae*, в котором отмечается, что ограничением, установленным в ст. 27 ч. (3) Закона о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере, было допущено вмешательство в право на справедливую заработную плату и на равное вознаграждение за равноценный труд в отношении лиц, с которыми были приостановлены индивидуальные трудовые договоры.

49. Народный адвокат отмечает, что законодатель установил различия в оплате труда бюджетных работников по признаку их фактической работы на момент вступления в силу закона и искусственно отделил их от лиц, с которыми трудовые отношения были приостановлены, без существования каких-либо объективных и разумных оснований. Народный адвокат отмечает, что оспариваемые положения создают дискриминацию по признаку пола в осуществление права на труд. Эти положения устанавливают различия в оплате труда на основании приостановления трудового договора, связанного с предоставлением отпуска по беременности и уходу за ребенком. Народный адвокат подчеркивает, что оспариваемые положения затрагивают также права других категорий работников, к примеру, лиц с ограниченными возможностями.

50. Народный адвокат заключает, что оспариваемые положения превышают свободу усмотрения, которой располагает государство, что является несовместимым с положениями ст. 16 и ст. 23 ч. (2) Конституции в сочетании со ст. 43 Конституции.

51. Конституционный суд получил мнение *amicus curiae* от Совета по предупреждению и ликвидации дискриминации и обеспечению равенства.

52. В представленном мнении Совет отмечает, что приостановление индивидуального трудового договора преимущественно касается женщин, лиц с ограниченными возможностями и лиц, обеспечивающих уход за детьми с ограниченными возможностями. Совет отмечает, что женщины, которые возвращаются на работу после отпуска по беременности и уходу за ребенком, получают заработную плату ниже, чем до вступления в силу Закона о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере, им не выплачивается разница в заработной плате. В заключение, Совет отмечает, что эти работники выполняют одинаковый труд, как и их коллеги, которые работали на момент вступления в силу закона, однако вознаграждение за их труд ниже, что противоречит принципу равной заработной платы за равноценный труд.

53. Совет подчеркивает, что оспариваемые положения не имеют под собой объективного и разумного обоснования и не преследуют

правомерную цель. Совет заключает, что имеет место косвенная дискриминация по признаку пола в отношении женщин, которые находятся в отпуске по беременности и уходу за ребенком, по признаку здоровья в отношении лиц, с которыми трудовые отношения были приостановлены по причине болезни, и лиц, обеспечивающих уход за детьми с ограниченными возможностями или за заболевшим членом семьи.

### **3. Оценка Конституционного суда**

#### **1. Общие принципы**

54. Верховенство права требует, *inter alia*, обеспечение законности и правовой определенности (Доклад о верховенстве закона, принятый Венецианской комиссией на 86-м пленарном заседании, CDL-AD(2011)003rev, 2011, § 41). В этом аспекте, ст. 23 ч. (2) Конституции требует, чтобы законодатель принимал доступные и предсказуемые законы, предоставляющие гарантии от злоупотреблений.

55. Требование доступности предполагает осведомленность адресатов относительно законодательных норм. Каждый должен располагать сведениями о нормах, которые подлежат применению в его конкретном деле (*Хлюстов против России*, 11 июля 2013 г., § 68). Доступность закона означает обнародование нормативных актов и вступление их в силу, которое, в соответствии со ст. 76 Конституции, осуществляется путем опубликования в Официальном мониторе Республики Молдова.

56. В свою очередь, требование предсказуемости выполнено тогда, когда лицо – в случае необходимости при надлежащей юридической консультации – может разумно предвидеть при обстоятельствах дела, какие последствия будет иметь его поведение (*Gestur Jónsson u Ragnar Halldór Hall против Исландии*, 30 октября 2018 г., § 88; *Berardi u Mularoni против Сан-Марино*, 10 января 2019 г., § 40).

57. Конституция в ст. 43 гарантирует, что каждый человек имеет право на труд, свободный выбор работы, справедливые и удовлетворительные условия труда. Право на заработную плату вытекает из права на труд и является основным правом, защищаемым ст. 43 Конституции. Конституционный суд уточнил, что понятие «вознаграждение за труд», по смыслу ст. 43 Конституции, следует толковать в широком смысле (ПКС № 21 от 3 октября 2019 г.; § 25).

58. Конституционный суд отмечает, что на международном уровне право на труд признано и защищено ст. 23 Всеобщей декларации прав человека и ст. 6 ч. 1 Международного договора об экономических, социальных и культурных правах, но оно не носит абсолютный и неограниченный характер. Учитывая специфику и место трудового

права и субъектов трудовых отношений, как национальные, так и международные нормы предусматривают гарантии для установления баланса между работниками и работодателями и обеспечения адекватной защиты достоинства, безопасности и стабильности положения работников (ПКС № 6 от 3 марта 2016 г., §§ 66-67; ПКС № 3 от 4 февраля 2020 г., § 42).

59. В предыдущей практике Конституционный суд подчеркнул, что не любое дифференцированное отношение приводит автоматически к нарушению ст. 16 Конституции. Для установления нарушения ст. 16 Конституции необходимо констатировать, что лица, находящиеся в одинаковых или сопоставимых ситуациях, пользуются преимущественным отношением и что это различие является дискриминационным (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 27 от 20 декабря 2011 г., § 61; ПКС № 11 от 8 мая 2018 г., § 45; ПКС № 10 от 8 апреля 2019 г., § 37).

60. ЕСПЧ в своей практике подчеркнул, что различие в обращении оказывается дискриминационным, если оно не имеет объективного и разумного оправдания, то есть не преследуется законная цель или отсутствует разумная соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью (*Sejdić u Finči protiv Bosnii u Hercegovine*, 22 декабря 2009 года, § 42; *Stummer против Австрии*, 7 июля 2011 года, § 87; *Хамтоху и Аксенчик против России*, 24 января 2017 года, § 64).

61. Ранее Конституционный суд уточнил, что понятие «оплата труда», исходя из содержания ст. 43 Конституции, необходимо трактовать в широком смысле. В частности, это понятие включает все нынешние или будущие преимущества, при условии, что работодатель предоставляет работнику эти преимущества, в том числе косвенным путем, за выполненный труд на основании трудового договора или других законодательных положений (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 21 от 3 октября 2019 г., § 25).

## **2. Применение принципов при рассмотрении настоящего дела**

62. Конституционный суд отмечает, что Закон о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере был принят с целью введения новой системы вознаграждения труда бюджетных работников. Учитывая, что новая система исчисления заработной платы могла повлечь за собой сокращение должностного оклада для некоторых категорий бюджетных работников по сравнению с окладом, полученным ими ранее, законодатель установил норму о выплате разницы в заработной плате (ст. 27 ч. (1)-(3) Закона). Данная норма распространяется на персонал, который фактически работал в бюджетных единицах на 1 декабря 2018 года, когда вступил в силу новый закон, и не распространяется на лиц, с

которыми трудовые отношения на этот день были приостановлены (ст.27 ч. (5) Закона).

63. Совокупный анализ положений ст. 27 ч. (5) Закона о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере позволил Конституционному суду заключить, что законодатель разделил бюджетных работников на две категории: работники, которые на день вступления в силу закона продолжали трудиться, и работники, с которыми индивидуальные трудовые договоры/ служебные отношения были приостановлены.

64. Конституционный суд отмечает, что законодатель оспариваемыми положениями установил неравновесие в оплате труда этих двух категорий работников. Так, он создал преимущества для работников, фактически работающих в бюджетных единицах на день вступления в силу закона, выплачивая им разницу в заработной плате или предоставляя им компенсационные выплаты, и поставил в невыгодное положение тех, у которых трудовые отношения с учреждением были приостановлены, включая находящихся в отпуске по беременности и уходу за ребенком, как в рассматриваемом случае. Данной категории лиц не выплачивается разница в заработной плате и не предоставляются компенсационные выплаты, если, возобновляя трудовые отношения, их заработная плата, на основании нового закона, ниже, чем прежде, или составляет менее 2000 леев.

65. Как следует из положений Трудового кодекса и Закона № 158 от 4 июля 2008 года о государственной должности и статусе государственного служащего, приостановление трудовых отношений предполагает лишь временное прекращение исполнения обязанностей работником и выплату ему заработной платы работодателем, другие права и обязанности сохраняются. Приостановление трудовых отношений может произойти по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, по соглашению сторон или по инициативе одной из сторон. В случае исчезновения основания для приостановления трудовых отношений и возобновления работником своей деятельности, возобновляются и его трудовые юридические отношения с соблюдением всех условий, существующих на дату приостановления. Права и обязанности сторон трудовых отношений (работодатель и работник), в том числе размер заработной платы на период приостановления трудовых отношений, могут быть изменены только по соглашению сторон. И тем не менее, в рассматриваемом случае сокращение размера заработной платы вызвано положениями Закона о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере, который вступил в силу с 1 декабря 2018 года.

66. Конституционный суд подчеркивает, что положения закона, которые лишают работников бюджетной сферы, с которыми трудовые отношения были приостановлены на дату вступления в силу данного закона, части заработной платы или компенсационных выплат,

совершают вмешательство в право на труд, гарантированное ст. 43 Конституции. Для оценки конституционности данного вмешательства Конституционный суд рассмотрит, если вмешательство (i) предусмотрено законом; (ii) преследует правомерную цель и если (iii) различия в обращении являются объективно и разумно оправданными.

**(i) Предусмотрено ли вмешательство законом**

67. Установив действие права на труд и на защиту труда, гарантированного ст. 43 Конституции. Конституционный суд рассмотрит в первую очередь, если ограничение данного права предусмотрено законом, как требует ст. 54 ч. (2) Высшего закона.

68. Выражение «предусмотрено законом» не только требует, чтобы вмешательство имело в национальном законодательстве законную основу, но и относится также к качеству закона, который должен быть доступным, а его последствия предсказуемыми (ПКС № 16 от 4 июня 2018 года, § 44; ПКС № 9 от 8 апреля 2019 г., § 40).

69. Конституционный суд в своей практике отмечал, что для того, чтобы исключить любую двусмысленность, законодательный текст должен быть сформулирован четко и ясно, без синтаксических витиеватостей и непонятных пассажей (см., *mutatis mutandis*, ОКС № 49 от 31 мая 2018 года, § 30; ОКС №115 от 31 октября 2019 года, § 20; ОКС № 3 от 16 января 2020 г., § 25).

70. Что касается доступности закона, Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения отвечают данному требованию, поскольку они содержатся в Законе № 270 от 23 ноября 2018 года о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере, которые впоследствии были воспроизведены в Приложении № 6 к Постановлению Правительства №1231 от 12 декабря 2018 года о введении в действие положений Закона № 270/2018. Оба нормативных акта были опубликованы в Официальном мониторе Республики Молдова.

71. Конституционный суд отмечает, что ст. 27 ч. (1)-(3) Закона о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере устанавливает для бюджетных работников гарантии, заключающиеся в выплачивании разницы в заработной плате и/или предоставлении компенсационных выплат в случае, если, согласно новому закону, заработная плата ниже, чем заработная плата, которую они получали в соответствии с предыдущим законом, или составляет менее 2000 леев.

72. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что ст. 27 ч. (5) Закона о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере устанавливает, что гарантии, предусмотренные ч. (1)-(3) Закона, применяются к периоду деятельности в соответствующей бюджетной единице в той же или более высокой должности персонала, фактически работающего в бюджетной единице на дату вступления закона в силу.



Эти гарантии, а именно разница в заработной плате и компенсационные выплаты, не применяются к лицам, с которыми на дату вступления закона в силу трудовые отношения были приостановлены.

73. Конституционный суд считает эти положения достаточно предсказуемыми, поскольку они ясно устанавливают, что гарантии о выплате разницы в заработной плате или предоставлении компенсационных выплат не распространяются на работников, с которыми были приостановлены трудовые отношения, а значит размер их заработной платы будет ниже прежнего или, в зависимости от случая, менее 2000 леев.

74. Конституционный суд подчеркивает, что формулировка оспариваемых положений является достаточно четкой. С точки зрения ст. 23 Конституции, оспариваемые положения являются доступными и предсказуемыми. Следовательно, оспариваемая мера отвечает требованию «предусмотрено законом».

#### **(ii) Преследует ли вмешательство правомерную цель**

75. Для проведения анализа на предмет соразмерности, как того требует ст. 54 Конституции, с учетом ее особенностей в случаях, связанных с предполагаемой дискриминацией, Конституционный суд рассмотрит, если оспариваемые положения преследуют правомерную цель, допускаемую Конституцией (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 19 от 22 июня 2015 г., §§ 49-50; ПКС № 29 от 12 декабря 2019 г., § 43).

76. Конституционный суд отмечает, что согласно ст. 54 ч. (2) Конституции, осуществление прав и свобод не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом, соответствуют общепризнанным нормам международного права и необходимы в интересах национальной безопасности, территориальной целостности, экономического благосостояния страны, общественного порядка, в целях предотвращения массовых беспорядков и преступлений, защиты прав, свобод и достоинства других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

77. Конституционный суд отмечает, что, согласно ст. 1 ч. (2), цель Закона о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере состоит в обеспечении прозрачной, справедливой, привлекательной, легко управляемой системы оплаты труда персонала бюджетной сферы, которая способна отражать и вознаграждать результат и в рамках которой основная заработная плата является основным элементом вознаграждения персонала.

78. Одним из принципов единой системы оплаты труда является принцип недискриминации, справедливости и согласованности в смысле

обеспечения единого подхода и равного вознаграждения за равноценный труд (ст. 3 ч. (1) п. b) Закона).

79. В информационной справке к проекту Закона о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере отмечается, что одной из социальных гарантий новой системы оплаты труда является сохранение общего дохода лица по заработной плате в случае, если по новым правилам заработная плата сокращается по сравнению с предыдущей.

80. В действительности, в разрез с заявленными законодателем целями и принципами, оспариваемые положения устанавливают явный дисбаланс между работниками, выполняющими одинаковый труд, лишая работников, с которыми на день вступления закона в силу трудовые отношения были приостановлены, гарантии получения разницы в заработной плате и компенсационных выплат. Конституционный суд отмечает, что ст. 27 ч. (5) Закона о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере необоснованно ограничивает круг бюджетных работников, которым выплачивается недостающая сумма до прежней заработной платы, явно дискриминируя тех, у кого были приостановлены трудовые отношения на день вступления закона в силу. Эта дискриминация противоречит принципу равного вознаграждения за равноценный труд, закрепленному в ст. 23 ч. (2) Всеобщей декларации прав человека, ст. 7 ч. (2) п. d) Закона № 121 от 25 мая 2012 года об обеспечении равенства и ст. 10 ч. (2) п. g) Трудового кодекса.

81. Ни в законе, ни в информационной справке к законопроекту Конституционный суд не выявил никаких объективных и разумных оснований для установления подобного ограничения для работников, с которыми трудовые отношения были приостановлены. В представленном мнении Парламент признал, что меры по сокращению заработных плат были приняты в условиях политики по персоналу и социальным вопросам, чтобы привести их в соответствие с уровнем бюджетных расходов.

82. Конституционный суд отмечает, что недостаточность бюджетных средств не является объективным и разумным основанием для ограничения конституционных прав. В подобных случаях ЕСПЧ подчеркнул, что ни многоплановость государственной бюджетной системы, ни отсутствие фондов или других средств не освобождает государство от выполнения своих обязательств, вытекающих из Конвенции (см., *mutatis mutandis*, *Бурдов против России* (№ 2), 15 января 2019 г., § 70; *Федулов против России*, 8 октября 2019 г., §§ 79-80).

83. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения не преследуют ни одну из целей, предусмотренных ст. 54 ч. (2) Конституции. Принимая во внимание этот вывод, Конституционный суд не считает необходимым проводить анализ оспариваемых положений на

предмет их соразмерности, считая их неконституционными ввиду того, что различия в обращении не являются объективно и разумно обоснованными.

84. В своих решениях ЕСПЧ установил нарушение ст. 14 Конвенции во взаимосвязи с другими основными правами в том случае, когда различия в обращении не имели под собой объективного и разумного обоснования. В этих случаях, рассматривая положения с точки зрения соразмерности, ЕСПЧ завершил анализ на стадии правомерности цели (см. *Schuler-Zgraggen против Швейцарии*, 24 июня 1993 г., § 67; *Константин Маркин против России* [БП], 22 марта 2012 г., §§ 150-152).

85. Конституционный суд не считает необходимым применить в своем анализе иной метод.

86. В заключение, Конституционный суд отмечает, что положения ст. 27 ч. (5) Закона о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере, вступая в противоречие со ст. 16 в сочетании со ст. 43 Конституции, являются неконституционными. Наряду с этими положениями, Конституционный суд признает неконституционными и положения п.8 Приложения № 6 к Постановлению Правительства о введении в действие положений Закона № 270/2018 о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере, являющемуся подзаконным нормативным актом, который воспроизводит положения закона, признанные неконституционными.

Руководствуясь положениями ст. 135 ч. (1) п. а) и п. g) и ст. 140 Конституции, ст. 26 Закона о Конституционном суде, ст.6, ст. 61, ст. 62 п. а) и п. е) и ст. 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

### **ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. *Признать обоснованным* обращение об исключительном случае неконституционности, представленное по запросу адвоката Владимира Гросу, в рамках дела № 3-3571/2019, рассматриваемого судом Кишинэу, сектор Рышкань.

2. *Признать неконституционными* положения «персонала, фактически работающего в бюджетной единице на дату вступления в силу настоящего закона. Гарантии, предусмотренные частями (1) и (3), не применяются к лицам, с которыми на дату вступления в силу настоящего закона приостановлены индивидуальные трудовые договоры/ служебные отношения» ч. (5) ст. 27 Закона № 270 от 23 ноября 2018 года о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере и положения «персонала, фактически работающего в бюджетной единице на дату вступления в силу Закона № 270/2018 о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере. Соответствующие гарантии не

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ  
ПОЛОЖЕНИЙ СТ. 27 Ч. (5) ЗАКОНА № 270 ОТ 23 НОЯБРЯ 2018 ГОДА И П. 8 ПРИЛОЖЕНИЯ № 6 К  
ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА № 1231 ОТ 12 ДЕКАБРЯ 2018 ГОДА  
(ЗАРАБОТНАЯ ПЛАТА В СЛУЧАЕ ПРИОСТАНОВЛЕНИЯ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ)

распространяются на лиц, с которыми на дату введения в действие Закона № 270/2018 о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере приостановлены индивидуальные трудовые договоры/ служебные отношения» п. 8 Приложения № 6 к Постановлению Правительства №1231 от 12 декабря 2018 года о введении в действие положений Закона № 270/2018 о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере.

3. Настоящее постановление является окончательным, обжалованию не подлежит, вступает в силу со дня принятия и публикуется в «*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*».

**Председатель**

**Владимир ЦУРКАН**

*Кишинэу, 10 марта 2020 года*  
*ПКС № 6*  
*Дело № 204g/2019г.*